

© 2023 г.

А.Е. ЧИРИКОВА, В.Г. ЛЕДЯЕВ

МАЛЫЙ РОССИЙСКИЙ ГОРОД: ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ И БИЗНЕСА

ЧИРИКОВА Алла Евгеньевна – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН (chirikova_a@mail.ru); ЛЕДЯЕВ Валерий Георгиевич – доктор философских наук, профессор департамента социологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (vledyaev@hse.ru). Оба – Москва, Россия.

Аннотация. Статья представляет результаты эмпирического исследования, проведенного в 2011–2015 и 2018–2020 гг. в четырех малых городах России. Анализируются материалы 133 глубинных интервью с представителями городских властей и бизнеса. Несмотря на политику централизации, в отношениях между местными властями и бизнесом сохраняется разнообразие. Городской бизнес слабо интегрирован и ориентируется в основном на неформальные взаимодействия с местными властями. Перемены в период между первым и вторым этапами исследования не были кардинальными, а степень асимметрии во взаимоотношениях городских властей и бизнеса не претерпела существенных трансформаций.

Ключевые слова: бизнес • власть • муниципалитет • малый город

DOI: 10.31857/S013216250022672-2

Введение. Характер взаимоотношений крупного и малого бизнеса с местными властями – традиционно центральная тема в изучении власти в локальных сообществах – и в классических исследованиях 1950–1970-х гг., начатых Ф. Хантером [Hunter, 1953] и Р. Далем [Dahl, 1961], и в многочисленных современных исследованиях городских режимов [Stone, 1989; Mossberger, 2009; Babic et al., 2021].

В России изучение власти и бизнеса началось в середине 1990-х гг. С этого времени исследователи активно включились в изучение власти и ее субъектов на региональном уровне [Лапина, Чирикова, 1999; Чирикова, 2010; Стремоухов, 2021]. В последние десятилетия объектом исследования социологов становятся властные практики в городских сообществах; при этом специальное внимание начинает уделяться бизнесу и его положению в локальных режимах [Петров, Титков, 2010; Витковская, Рябова, 2011; Тыканова, Хохлова, 2015; Чирикова, Ледяев, 2017а; Чирикова, Ледяев, 2017б; Ledyayev, Chirikova, 2020; Бедерсон, Шевцова, 2020; Маркин, Черныш, 2019; Черныш, Маркин, 2021].

В этих исследованиях рассматривались различные аспекты проблемы и обнаружены разные паттерны власти и взаимодействия бизнеса с другими локальными акторами. В центре внимания – участие бизнеса в деятельности местных органов власти, прежде всего легислатур [Фролова, Медведева, 2018; Витковская, 2020]. Особое место в исследованиях российских социологов и политологов занимала социальная ответственность бизнеса, в рамках которой рассматривались различные модели взаимодействия власти и бизнеса на поле социальной политики [Перегудов, 2003; Чирикова, 2005; 2007] и др. Интерес исследователей привлекали степень асимметрии в отношениях между муниципальными

властями и бизнесом [Чирикова, Ледяев, 2017а], коалиции власти и бизнеса, их вариации [Чирикова, Ледяев, 2017б], «машины роста» в российских городах [Тев, 2008; Тыканова, Хохлова, 2015], сравнительные исследования взаимодействия бизнеса и властей в российских регионах [Петров, Титков, 2010], факторы, обуславливающие ведущую роль бизнеса в городском политическом пространстве [Витковская, Рябова, 2011] и др.

Однако уровень изученности темы явно недостаточен: исследования редко опираются на интервью с наиболее влиятельными акторами (которые резонно считаются наиболее важным каналом получения информации о властных практиках) и обычно не охватывают пространство малых городов. Наше исследование призвано восполнить этот пробел.

В данной статье рассматривается взаимодействие муниципальных властей и бизнеса в динамике. При анализе властных практик мы используем традиционную концепцию власти как способности и возможности субъекта навязать волю объекту («власть над») [Ледяев, 2001: 25–88]. Субъектами власти в исследовании выступают ключевые индивидуальные и коллективные акторы локального уровня. Субъекты власти имеют различный потенциал влияния друг на друга и на других акторов. Степень асимметрии может варьироваться в широком диапазоне – от явного доминирования одной стороны, при отсутствии сопротивления другой, до относительного паритета.

Характер взаимоотношений между акторами во многом определяется набором ресурсов власти, которыми они обладают и используют для позиционирования в отношениях друг с другом. Отношения власти и влияние вариативны и репрезентируются через широкий спектр паттернов – от грубой силы и открытого принуждения до мягких форм влияния и тонких манипуляций, не осознаваемых объектом [Ледяев, 2001: 282–303].

Основные эмпирические данные получены в исследованиях в четырех малых городах в Пермском крае (X, Y), Тамбовской (A) и Ивановской (C) областях. Исследование проводилось в два этапа: в 2011–2015 гг. и в 2018–2020 гг. Цель второго этапа – показать динамику отношений власти и бизнеса, которую можно выявить на относительно продолжительном временном отрезке, зафиксировав баланс сохранения/изменения ситуации во взаимоотношениях между основными акторами.

Выбор конкретных городов для исследования во многом обусловлен их относительной доступностью для проведения исследования. Все города – административные центры, имеют сравнительно сопоставимую численность населения (41–80 тыс. жителей) и зависят от региональных и федеральных трансфертов, т.е. являются городами-реципиентами, что типично для малых российских городов. Один из городов (Y) – моногород, который ко второму этапу исследования резко снизил свой социально-экономический потенциал и фактически отошел от участия в городской политике.

Всего проведено 133 глубинных интервью, 68 на первом этапе, 65 – на втором. Интервьюируемые были ключевые фигуры городской политики и бизнеса: региональные руководители (10), действующие и бывшие главы городов (14), заместители глав (12), руководители управлений исполнительной власти, включая пресс-секретарей (16), председатели городских дум и советов (9), депутаты (16), бизнесмены и директора предприятий (26), главные редакторы местных газет и телевидения, журналисты (8), лидеры местных партийных организаций (12), эксперты (10)¹.

Получение информации через глубинные интервью – доминирующий тренд в изучении локальной политики, а изучение кейсов – наиболее популярный метод исследования [Cochrane, 1998; Wanna, 2014]. Кейсы не могут рассматриваться как «репрезентативные»

¹ При выборе фигур для интервью мы ориентировались на наиболее влиятельных акторов, представляющих структуры публичной власти и бизнеса. Остальные участники исследования, например эксперты и журналисты, привлекались как лица, способные оценить ситуацию «извне». Руководители партий были включены в выборку по той простой причине, что весьма часто тонкие вопросы отношений бизнеса и власти обсуждаются именно на партийных заседаниях, на которых нередко присутствуют главы городов.

для анализа взаимоотношений бизнеса и властей в российских городах, но они дают материал, позволяющий делать более широкие обобщения [Lowndes, Leach, 2004].

Материалы интервью подвергались тщательному анализу с использованием принципа «рефлексивной дистанции». Это позволяло «очистить» информацию от непреднамеренных субъективных искажений. Тексты интервью разбивались на тематические блоки, в зависимости от полученной от респондентов информации и целей исследования. Далее полученные оценки становились предметом концептуальной интерпретации и системного анализа, при котором особое внимание уделялось их противоречивости или непротиворечивости. В ходе интервью мы стремились уходить от социально одобряемых ответов респондентов за счет уточняющих вопросов. Полученная информация проверялась перекрестными вопросами, что позволяло снизить эффект социальных ожиданий.

Обнаруженные нами паттерны взаимоотношений между городскими властями и бизнесом в четырех малых городах не претендуют на полноценную типологию. Описывая четыре несколько различающихся комплекса практик взаимоотношений городских властей и бизнеса и их динамику, мы ориентировались на следующие основные параметры: *соотношение формального и неформального, симметрии/асимметрии, автономии/зависимости, стабильности/изменчивости и мотивация сторон*.

На втором этапе сформулированы следующие гипотезы:

1. С большой долей вероятности динамика взаимодействия представителей городских властей и бизнеса зависит от их персональных качеств, а также от ресурсной базы ключевых локальных акторов.
2. С ухудшением социально-экономического положения в исследуемых городах у локальной элиты возрастает запрос на лидерские качества глав городов.

Город А: от раздельного существования к ограниченному партнерству. В период первого этапа исследования муниципальные власти и местный бизнес существовали практически автономно друг от друга. Ни со стороны властей, ни со стороны бизнеса не было ориентации на тесное сотрудничество и выстраивание коалиций.

Причин несколько. Судя по всему, вероятность складывания полновесных коалиций в малом городе изначально невелика в силу ограниченного числа реальных акторов и тесных неформальных связей между ними («здесь все друг друга знают с детского возраста и помнят все промахи каждого»).

Другой причиной было отсутствие сильной мотивации к сотрудничеству со стороны главы администрации города в силу ограниченного ресурсного потенциала местного бизнеса, ориентации на помощь региональных властей (а не местного бизнеса) и нежелания идти на малейший риск, всегда сопровождающий неформальные отношения с бизнесом («никогда шеф тихо с бизнесом не договаривается»).

Местный бизнес данная ситуация в целом устраивала («если нет проблем, то и незачем друг к другу обращаться»; «бизнесу надо, чтобы власть ему не мешала»). Крупный бизнес, представленный несколькими предприятиями, полагал, что «власть слишком бедна, чтобы быть интересной»; малый бизнес побаивался власти, потому что «не безгрешен, и не все вопросы можно решить законно» (по мнению одного из городских бизнесменов).

Реальных организаций бизнеса, способных его консолидировать и действовать от его имени, в городе не было («сами предприниматели даже не попытались создать свою организацию в городе»). Поэтому между городскими властями и отдельными представителями бизнеса имели место эпизодические, чаще неформальные контакты для решения отдельных конкретных вопросов («все ситуативно») без действенных попыток обсуждения и решения стратегических для города вопросов. Открытых конфликтов и принуждения со стороны администрации не было («санкций никто никогда к ним не применяет»), однако «когда надо помочь бабуле, а бюджет не резиновый, то я начинаю подтягивать предпринимателей, писать письма, прося о помощи... Нередко я пишу, что в случае невыполнения

обращения, материал будет направлен губернатору. Раз – и все сразу решается» (пресс-секретарь главы города, 1-й этап исследования).

Спустя восемь лет ситуация несколько изменилась. Изменения, как и ожидалось, были обусловлены персональным фактором. Глава города, вступивший в должность через год после проведения первого этапа исследования, с самого начала попытался активизировать взаимодействие с малым бизнесом, прежде всего, в реализации социальных программ. При этом, что отмечают и респонденты, он полностью прекратил «поборы» с бизнеса: *«Люди сами все приобретают и покупают. Я им говорю, что надо. А сам я к этому не касаюсь. Все уже знают, что я денег не возьму»* (глава города).

Расчет был сделан на пул предпринимателей, готовых осознанно и добровольно участвовать в социальных проектах (*«Есть когорта предпринимателей, которых мы постоянно отмечаем. Здесь помогли, там помогли»*). Эти люди, по отзывам респондентов, инициируют различные формы помощи городу. Администрация в лице главы города обеспечивает им моральную поддержку: *«Я мотивирую предпринимателей участвовать в социальных проектах тем, что они жители нашего города»*. При этом он, как и его предшественник, категорически отказывается переходить на неформальный уровень взаимодействия, предполагающий те или иные персональные предпочтения отдельным бизнесменам. *«Преференций никому не обещаю. Если бизнесу что-то надо, пожалуйста, но только в рамках законодательства»*, – замечает глава города.

Бизнесмены, участвующие в городских социальных программах, подчеркивают, что не руководствуются прагматическими мотивами. Типичные объяснения при этом: *«я живу в этом городе и хочу ему помогать»*; *«почему я помогаю? ... Я вспоминаю историю города. Меценаты были всегда. Были купцы. Были зажиточные люди. Я знаю, что это выстрадавший мною бизнес. Я его поднял сам. И я рад, что могу помочь городу, как бы ни было трудно»*.

Разумеется, не все респонденты убеждены в бескорыстности главы города и сотрудничающих с администрацией предпринимателей. Но, судя в том числе и по материальному положению главы города, о его теневых отношениях с бизнесом вряд ли можно говорить: *«У действующего главы нет коалиций ради личных выгод. Это бы было заметно. Он живет в съемной квартире»*, – напоминает один из предпринимателей, широко известный в городе своими меценатскими программами. Принимая помощь бизнеса в реализации социальных программ, власти города стараются, в свою очередь, активизировать посильную помощь в решении отдельных вопросов (*«мы взаимодействуем с городской властью по поводу привлечения персонала»*). Респонденты-предприниматели в целом весьма позитивно оценивают эти усилия (*«если бы я не ощущал его [главы города] поддержки, я бы не мог работать»*, – считает один из директоров завода, который в настоящее время находится в трудном положении).

Однако в целом сравнительно автономное существование муниципальных властей и бизнеса сохраняется. Крупный бизнес (несколько предприятий пищевой промышленности) находится на грани выживания и не готов к серьезным совместным проектам, а «коалиция патриотов», сформировавшаяся при новом главе города, хотя и оказывает реальную помощь городу, не может претендовать на статус полноценного городского режима в силу ограниченности ее возможностей и узкой направленности деятельности. Однако отношения между бизнесом и муниципальными властями остаются равными, без серьезного взаимного давления.

Город X: неформальная составляющая взаимоотношений бизнеса и власти возрастает. Ситуация во взаимоотношениях городских властей и бизнеса в X имеет ряд различий с А в степени выраженности тех или иных практик и/или тенденций.

В X бизнес разобщен, и эта разобщенность со временем скорее усиливается. Во время проведения второго этапа исследования организации бизнеса в X либо перестали существовать, либо приобрели уж совсем формальный характер: *«Ассоциация на бумаге существует. Она по-прежнему собирается. Но кое-кто выхолостил из ассоциации всех, кто*

думает по-другому. Это прикормленные председателем думы люди», – с горечью признал бывший мэр города, создававший эту ассоциацию предпринимателей.

Разобщенность бизнеса в Х способствует автономному сосуществованию местных властей и бизнеса. Однако, в отличие от А, власти Х более склонны к использованию давления на бизнес («Если вы будете общаться в доверительной форме с предпринимателями, то каждый из них вам скажет, что деньги у них выманиваются... Каждый год к ним приходят и просят деньги на день города», – замечает один из предпринимателей). Лояльность властей – это важное условие выживания и/или процветания бизнеса, поскольку их возможности реального влияния на бизнес очень велики: «У власти есть столько способов на меня надавить. И бизнеса завтра не будет... Так что с властью спорить не надо. И если просит – следует подчиниться», – отмечает директор завода в Х.

Местные чиновники, разумеется, также предпочитают лояльность конфронтации. «Бизнес зарабатывает деньги на территории, а потому любое предприятие, которое приносит налоги, – это курица с золотыми яйцами... Лучше я переговорю с человеком и договорюсь, чем я буду его душить», – такова установка главы города. Однако возможность «душить» хорошо осознается обеими сторонами, выступая немаловажным фактором во взаимоотношениях бизнеса и власти, способствующим формированию и воспроизводству иерархии и доминирования последней.

В отличие от А, где руководители города опасались рисков, сопровождающих неформальные отношения с бизнесом, в Х руководители были не столь щепетильны. Поэтому неформальная компонента в отношениях с бизнесом была более заметна. В большей степени это касалось малого и среднего бизнеса. Предприниматели заняты решением своих проблем, договариваясь с властью на неформальной основе и не стремясь к координации усилий и формированию своих организационных структур, полагая, что могут выжить в одиночку.

В этих условиях естественным образом формируются теневые неформальные отношения между руководством города и отдельными группами бизнесменов. Неформальные связи, как показало исследование, формировались прежде всего в сферах, непосредственно связанных с персональными и/или корпоративными интересами чиновников. У главы администрации города на первом этапе исследования сложились прочные неформальные связи со строительным, торговым и рыночным бизнесом; при этом он сам фактически владел и руководил многими коммерческими структурами. Наиболее тесные отношения у него сложились со строительным бизнесом: «Глава администрации – строитель. У него одна из крупных строительных фирм... На сегодня это для него главное. Эта коалиция очень сильна... Всем это сегодня выгодно... обеим сторонам», – замечает заместитель главы города.

С течением времени ориентация на персональные выгоды во взаимоотношениях главы администрации города с местным бизнесом только усилилась: «Глава не чурается за счет пользы народу свои интересы реализовывать. Заказы отдаются аффилированным с ним компаниям или просто его компаниям», – поясняет один из городских бизнесменов.

Одновременно снижалась ориентация на социальные проекты и благотворительность. Как отмечают респонденты, стабильно помогают городу реализовывать социальные программы и осуществлять поддержку нуждающимся лишь известные в городе собственники одного из немногих динамично развивающихся предприятий. Однако эта деятельность не находит поддержки у главы города, вступившего в должность в период проведения второго этапа: «Они помогают восстанавливать церкви, ни одно заметное мероприятие не проходит без их участия и помощи. Глава их не замечает. Более того, он ставит им свои условия поддержки, не считаясь с их договоренностями с людьми», – считает один из оппозиционных депутатов. Поэтому, за исключением филиала крупной европейской фирмы, обладающей солидными финансовыми ресурсами и реальной автономией, бизнес в городе чувствует себя некомфортно.

За восемь лет, прошедших между этапами нашего исследования, сменился глава города, положение бизнеса и экономическая ситуация в городе в целом существенно ухудшились, а напряжение во взаимоотношениях бизнеса и властей возросло. В этом респонденты единодушны: *«Городская власть в отношении бизнеса ведет себя по-хамски... Режет курицу, которая несет золотые яйца... В 2018 году глава на Дне предпринимателя сказал, казалось бы, стандартную фразу с одной целью – приблизить себя к бизнесу. “Я такой же как вы... Я вышел из бизнеса. Я вас прекрасно понимаю”.* Ухмылки на лицах предпринимателей надо было видеть... Все отлично знают, что никого он не понимает. И знать не знает», – вспоминает известная в городе журналистка.

Сам глава города признает, у него есть проблемы во взаимоотношениях с бизнесом: *«В принципе у нас с бизнесом есть контакт, но получается не все. Мы готовы отработать правила игры с бизнесом, что город должен дать бизнесу, а что бизнес – городу. Это двухсторонний процесс...».*

Нашими респондентами справедливо отмечалось снижение авторитета руководства города у населения и значительной части местной элиты, которая не верила в его возможность исправить ситуацию. Ожидаемые перемены произошли спустя месяц по окончании второго этапа исследования: глава города был снят с должности, а его место занял бывший глава района, который пользуется авторитетом у бизнеса. Учитывая значимость персонального фактора в локальной политике, это дает надежду на позитивные перемены, в том числе во взаимоотношениях власти и бизнеса.

Город Y: От ведущей роли градообразующего предприятия к симметричным отношениям. Специфика взаимоотношений городских властей и местного бизнеса обусловлена тем, что Y – это моногород, в котором экономическая ситуация во многом зависит от градообразующего предприятия. По оценкам респондентов, в моногороде в период первого этапа нашего исследования было три примерно равных центра силы: руководства города, района и градообразующего предприятия. В этом «треугольнике власти» лидерство смещалось от одной вершины к другой. Наиболее влиятельным актором являлся директор градообразующего предприятия. Это обуславливалось доминирующей ролью завода в экономической и социальной жизни города. Отмечались и персональные качества директора, и наличие солидной группы депутатов в местных парламентах, формально и неформально аффилированных с заводом. В целом включенность завода в локальный политический процесс была весьма высокой.

В этот период между руководством завода и главой города сложились тесные отношения; постоянная коммуникация позволяла находить взаимовыгодные решения, несмотря на разногласия. В отличие от X, где имела место очевидная асимметрия в отношениях между властями и бизнесом, в Y потенциал влияния бизнес-сообщества, возглавляемого градообразующим предприятием, и муниципальных властей внешне был вполне сопоставим.

Коалиции власти с другими представителями городского бизнеса прослеживались не столь явно. Однако они были, особенно в сфере социальных проектов. По мнению респондентов, строились они главным образом на технологии откатов: *«Единственное, в чем власть и бизнес взаимодействуют, – это разные конкурсы. Здесь для власти важно, чтобы выиграли свои. Со своими есть договоренность – будет откат»,* – замечает известный в городе журналист, депутат городской думы.

Респонденты уверены, что у главы города были скрытые договоренности со строительным и дорожным бизнесом, выгодные и представителям власти, и строительным компаниям. Тесно взаимодействовали городские власти с управляющими компаниями в сфере ЖКХ и ремонта. Здесь вращались в то время довольно большие (по меркам малого города) деньги, и обе стороны научились их присваивать через «неучтенные потоки». Особое доверие оказывалось «людям из близкого круга», а легитимизация решений осуществлялась через депутатский корпус. Это не только обеспечивало явные преимущества определенным бизнес-структурам и способствовало их обогащению, но и ограничивало шансы и возможности других участников рынка в Y. О «беспределе» в сфере

строительного бизнеса высказываются многие респонденты. Местный бизнесмен: «Я не могу строить в городе. Все что мы строим, мы строим с такими проблемами, что это трудно описать».

Спустя восемь лет ситуация в У претерпела существенные изменения. Произошло ослабление политической и социальной роли градообразующего предприятия: «Завод сегодня не является экономическим и политическим лидером... Политическое влияние завода на территорию резко упало... И это главная трансформация, которая произошла», – констатирует глава города. Местная легислатура перестала быть открыто «прозаводской»: в думу были избраны только два представителя от завода.

Однако уход руководства завода из городской политики не привел к разрушению системы представительства его интересов в структуре муниципальной власти. Сегодня практически все респонденты считают едва ли не наиболее влиятельной фигурой в городе председателя думы, ранее работавшего начальником отдела по связям с общественностью и общим вопросам градообразующего предприятия, который по-прежнему ощущает себя связанным с заводом. До прихода на данную должность он успел активно поучаствовать в самых разных формах политической деятельности – административной, депутатской, партийной, профсоюзной, предвыборной, PR, возглавляя соответствующие структуры и будучи неформальным лидером. Все респонденты подчеркивают его незаурядные деловые и персональные качества. Если раньше он был скорее теневым лидером, то теперь «вышел из тени и стал одним из первых лиц». Он уверен, что его статус позволяет серьезно влиять на происходящие в думе процессы: «Директор завода спокоен, потому что я в депутатском корпусе».

В меньшей степени изменения коснулись взаимоотношений городских властей с малым и средним бизнесом. Как и ранее, малому бизнесу сложно и, как отмечают респонденты, «заметного развития малого бизнеса в городе нет». Есть и позитивные моменты. В частности, респонденты отмечают важный для развития городского бизнеса проект по обучению местных предпринимателей, реализуемый градообразующим предприятием, а также реально работающий бизнес-инкубатор. Немалую роль в этом играет образование территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), благодаря которой предпринимательский слой значительно расширился и продолжает расширяться. Происходит это за счет весомой поддержки со стороны региональных властей.

Как и в других городах, малый бизнес в У разрознен («Предприниматели не понимают друг друга. Они разрознены, потому что у каждого свои головные боли», – замечает депутат местной легислатуры). Однако наши респонденты гораздо менее склонны, по сравнению, например, с респондентами Х, говорить о давлении на бизнес со стороны городских властей: «Сказать, что власть мне в чем-то мешает, не могу. Если у тебя здравые запросы, то, наоборот, где-то помогает, ускоряет процессы. У других предпринимателей, с которыми я общаюсь, настрой плохой. Но не обязательно, что они правы», – подтверждает известный в городе предприниматель, депутат городской думы.

Гораздо меньше, чем раньше, наши респонденты говорили и об отношениях между властями и бизнесом, выстроенным ради извлечения личной выгоды. Сами руководители города, разумеется, подчеркивают, что их деятельность направлена исключительно на благо жителей города. При этом, как и в А, они не склонны возлагать на местный бизнес особые надежды. Глава города, по оценкам респондентов, не рискует выходить в поле неформальных договоренностей с местным бизнесом: «Коалиции с бизнесом? Я местный бизнес уже перерос. С местным бизнесом создавать коалиции мне рискованно. Маленький масштаб». На вопрос о том, выходили ли к нему с соответствующими предложениями бизнесмены, рассчитывавшие на получение личной выгоды от взаимодействия с властями, он не колеблясь ответил: «Безусловно, некоторые предприниматели пытаются со мной договариваться... Для меня это не первое предложение... Я не готов с местным бизнесом строить какие-либо коалиции на неформальной основе».

Таким образом, некоторые изменения в отношениях между городскими властями и бизнесом дают повод для умеренного оптимизма, хотя перспективы развития У, как и других городов, во многом определяются внешними факторами.

Город С: Теневые отношения бизнеса в условиях слабой муниципальной власти сохраняются. Специфику взаимоотношений между местными властями и бизнесом во многом определяла частая смена первых лиц в руководстве города: в год проведения первого этапа исследования четыре человека возглавляли администрацию, постоянно менялись и руководители местной легислатуры. В результате обе ветви муниципальной власти были серьезно ослаблены, что стало одновременно источником и следствием более интенсивного, по сравнению с другими городами, вмешательства региональных властей в управление городом [Ledyayev, Chirikova, 2019].

В этой ситуации можно было ожидать возрастания роли бизнеса в стратегии развития города, однако, по мнению респондентов, этого не произошло. Как и в других городах, бизнес разобщен; поэтому между часто меняющимися фигурами в руководстве муниципалитета и бизнесом так и не сложились отношения, способствовавшие развитию города и повышению благосостояния граждан. В отдельные периоды отношения между бизнесом и властью оказались крайне непрозрачными и, как утверждали респонденты, осуществлялась *«защита бизнеса по всем фронтам ради личной выгоды»*.

Один из бывших глав администрации, проработавший на своей должности три года, открыто защищал и лоббировал интересы определенных групп, по сути, не скрывая своей заинтересованности. Наряду с протекцией «своему» бизнесу, он активно способствовал назначению своих людей в управляющие компании, что позволяло ему оказывать небескорыстное влияние на деятельность этих структур. При этом, по мнению информантов, для того чтобы *«войти и обеспечить себе доходный бизнес»*, он фактически осознанно «развалил» городские муниципальные предприятия.

Сменившая его глава администрации снискала «славу» благодаря связям с криминальным бизнесом (*«транспорт и рынки, это все у нее»*). Следующий глава администрации объявил войну коррупции, обещал навести порядок и выстроить формальные площадки взаимодействия с местным бизнесом, в частности, им были созданы Совет директоров и Координационный совет по малому и среднему бизнесу. Однако через год он оказался в тюрьме за получение взятки от одной из компаний.

Восприятие респондентами деятельности местных властей и их взаимодействия с бизнесом в С на первом этапе исследования оказалось наиболее критичным, а оценки соотношения социальных и корпоративных (личных) ориентаций были явно в пользу последних. Связи чиновников и бизнесменов, по мнению респондентов, часто фокусировались исключительно на извлечении собственной выгоды, а собственно социальный аспект этих связей, связанный со стратегией развития города и достижением блага его жителей, обычно отходил на задний план или вовсе отсутствовал. Это не позволяло говорить о наличии полноценных коалиций и объединений, направленных на достижение общественного блага. Таким образом, в отношениях между слабой муниципальной властью и разобщенным бизнесом, с одной стороны, не было явной асимметрии и жесткого давления. С другой стороны, их относительная автономия стимулировала отношения, в которых общее благо часто не было основанием реальной повестки, а преобладали теневые связи, в том числе криминальные, ориентированные на личное обогащение.

Спустя восемь лет характер отношений между местными властями и бизнесом существенно не изменился. Действовавший в период второго этапа исследования глава города хотя и не был замечен в криминальных связях, не смог выстроить эффективных взаимоотношений с бизнесом, особенно с малым и средним (*«Я не знаю таких бизнесменов, кто комфортно чувствует себя при нынешнем главе. Может, такие предприниматели и есть. С которыми у главы личные знакомства... Но у большинства с ним проблемы»*), – считает один из городских бизнесменов). Одна из основных причин – ему не удалось выработать правил взаимодействия с бизнесом, что воспринималось бизнесом как нежелание учесть его интересы.

Респонденты объясняли это, прежде всего, отсутствием у главы должных управленческих и человеческих качеств. Некоторые были уверены, что он с самого начала игнорировал малый и средний бизнес: «С бизнесом у главы никаких отношений нет. Его не переваривают, не воспринимают. Ни один вопрос для бизнеса он не решает. Он не может найти общего языка с лидерами бизнеса. Он сам не может. Упывает на своих местечковых помощников, которых никогда нет на месте. Как и его самого», – такова позиция другого известного бизнесмена.

Основная проблема отношений бизнеса и городских властей – неисполнение обещаний, данных бизнесу. Городские власти даже отказывались вовремя платить предпринимателям, с которыми были заключены контракты на оказание услуг. Именно поэтому, как подчеркивает руководитель местного отделения «Опоры России», местные предприниматели ориентируются не на главу города, а на губернатора: «Вновь пришедший губернатор более адекватен, нежели глава города, в отношении к малому бизнесу. Он понимает, что надо создать условия, механизмы, которые комфортны для бизнеса. Он согласен с нами разговаривать и нас слышать».

Естественной в этих условиях стала отставка главы города. На его место пришел опытный администратор (73 года) с советским опытом работы (бывший секретарь обкома КПСС), которому удалось несколько улучшить взаимодействие с местным бизнесом. Однако считать этот процесс законченным вряд ли возможно.

Заключение. Несмотря на политику централизации, разнообразие практик взаимодействия между бизнесом и местными властями сохраняется, а с течением времени они могут претерпевать заметные изменения. Спектр отношений широк – от давления местных властей на малый бизнес с целью опосредованным образом получить от него финансирование на реализацию социальных программ (чаще всего под давлением оказывался малый бизнес в С и Х) до взаимовыгодного сотрудничества, когда обе стороны, помогая друг другу, стремятся извлечь пользу из складывающихся отношений. Главы-прагматики, по собственной оценке, «никогда не будут резать курицу, несущую золотые яйца». Слабые и неэффективные главы предпочитают «давить на бизнес», в то время как сильные городские лидеры предпочитают договариваться. Давление на бизнес особенно заметно на примерах городов Y (первый этап исследования), X (второй этап исследования) и С (оба этапа).

Отношения властей с крупным бизнесом, как показывает кейс Y, строятся чаще всего на взаимном учете интересов обеих сторон; однако крупный бизнес всегда имеет выбор – помогать городу в реализации социальных программ или отказать в помощи. На первом этапе исследования градообразующее предприятие активно участвовало в оказании помощи городу; на втором поддержка значительно сократилась как из-за финансовых проблем из-за кризиса, так и в связи с изменением политики собственников, которые свернули многие социальные проекты ради сокращения непрофильных расходов.

Если анализировать само бизнес-сообщество, то обращают на себя внимание его слабая интегрированность и ориентация на индивидуальные отношения с властями, выстроенные на неформальной основе. Несколько отличается ситуация в Y, где экономическим центром выступает градообразующее предприятие. Но ни в одном из городов респонденты не отметили сколь-нибудь значимой роли организаций бизнеса, хотя в каждом они формально существуют.

Не следует полагать, что неформальные отношения всегда имеют исключительно негативный эффект. Присутствие неформальных правил обусловлено не только стремлением акторов к расширению возможностей для продвижения собственных интересов, но и связано с ростом неопределенности, вызванной разными внешними и внутренними факторами, а также быстрыми изменениями в управленческой ситуации. В этих условиях и у властей, и у бизнеса возникает естественное стремление взаимодействовать друг с другом, не (особо) считаясь с формальными правилами («это проще, нежели все время руководствоваться формальными предписаниями»).

Однако превалирование неформального момента во взаимоотношениях между акторами естественно усиливает их ориентацию на корпоративные и персональные цели, в ущерб коммуитарным мотивам. В разной степени это имело место во всех городах, в меньшей – в А, в наибольшей – в Х и С.

В городе А стремление руководства муниципалитета властей на первом этапе избежать взаимно обязывающих теневых договоренностей с бизнесом компенсировалось сложившимися отношениями с руководством региона, способствовавшими получению дополнительных возможностей для реализации социальных программ, находившихся в центре внимания в городе со слабым экономическим потенциалом. Однако недовольство части местного бизнеса (первый этап исследования) способствовало замене руководства муниципалитета и коррекции курса на втором этапе, сделанной новым главой города, создавшим «коалицию патриотов-бизнесменов». В результате более тесные отношения между властями и бизнесом в целом позитивно повлияли на социально-политическую ситуацию в городе.

В городе Х местные руководители активнее ориентировались на взаимодействие с местным бизнесом, однако баланс общественных и персональных выгод, извлекаемых сторонами, явно нарушался в пользу последних. При этом взаимодействие часто имело избирательный характер, которое мы ранее обозначили как «коалиция со своими» [Чирикова, Ледаев, 2017б].

Динамика перемен варьировалась. В меньшей степени отношения между городскими властями и бизнесом изменились в С, хотя именно там чаще всего менялись руководители города. В городе Х ситуация скорее ухудшалась вместе с ростом теневых неформальных отношений, выстроенных прежде всего для извлечения персональных выгод. В городах Y и А тенденции были скорее позитивными. В Y уход градообразующего предприятия из пространства локальной политики, хотя и создал определенные проблемы в балансе интересов, не был болезненным, поскольку интересы предприятия были представлены топ-менеджером предприятия, занимавшим пост руководителя законодательного органа. В А вместе со сменой главы администрации стало развиваться взаимодействие с бизнесом, выгодное как для обеих сторон, так и для жителей города.

Исследование подтвердило гипотезу о значимости персонального фактора в локальной политике. Именно изменения в пуле ключевых фигур в муниципалитетах и руководстве крупных бизнес-структур обычно определяли динамику отношений между властями и бизнесом. В городе А изменения обозначились вместе с приходом нового главы города, в Y наибольшее влияние на ситуацию оказала смена собственников и директора градообразующего предприятия. В городе С не обнаружено значительных перемен, поскольку постоянно меняющиеся руководители города фактически придерживались одинаковых негативных установок во взаимоотношениях с бизнесом. Два руководителя исполнительной власти в этом городе были настолько неавторитетны у бизнеса, что давление на него привело не к его, пусть и вынужденному, включению в социальную политику, а к полному уходу бизнеса из пространства городской политики.

В городе Х стабильность (со знаком минус) во взаимоотношениях между властями и бизнесом, наблюдавшаяся и на первом, и на втором этапах исследования, была обусловлена длительным пребыванием одного человека на должности главы администрации, игравшего ключевую роль в управлении городом. Его преемник фактически находился под контролем бывшего босса, поставившего его на эту должность, и во многом копировал паттерны поведения своего шефа, в том числе и в отношении городского бизнеса. Оказавшись полностью несостоятельным как управленец, он значительно ухудшил отношения с местным бизнесом.

Гипотеза о влиянии уровня социально-экономического положения города на отношения власти и бизнеса также подтвердилась. В условиях кризиса запрос на лидерство со стороны глав городов становится все более определяющим в оценках локальных элит, а те главы, которые не могут на него ответить, могут лишиться должностей, в том числе по инициативе местных элит.

Конкретные изменения не всегда поддаются точной оценке, особенно с учетом того, что мнения респондентов субъективны. Тем не менее исследование показало, что респонденты, сменившие свои статусные позиции на втором этапе исследования, принципиально не изменили представлений о характере отношений власти и бизнеса в своих городах.

Мы можем сделать осторожный вывод о том, что чисто корыстные практики взаимодействия в большинстве городов (наиболее заметные в X, Y, C) скорее сужаются; при этом неформальные отношения сохраняются, но используются и на благо города.

Другой стороной этого процесса, в условиях социально-экономического кризиса и ковидных ограничений, может стать снижение степени автономии малого и среднего бизнеса, что приведет к концентрации власти в публичных (государственной и муниципальной) структурах. Это даст политико-административной элите локальных сообществ дополнительные ресурсы воздействия на бизнес. Не исключен и прямо противоположный тренд: сужение ресурсной базы малых городов и усиливающийся кризис могут привести к смягчению асимметрии во взаимоотношениях властей и бизнеса, поскольку в трудное время легче выживать, помогая друг другу и избегая конфликтов.

Возникает вопрос, насколько описанные практики взаимодействия власти и бизнеса характерны для других малых городов России? Мы не являемся сторонниками широких обобщений, так как убеждены – всякая генерализация результатов требует тщательной эмпирической проверки. Тем не менее можно предположить, что практики взаимодействия, построенные по модели давления или, напротив, паритета, широко распространены в российской реальности и зависят, прежде всего, от персональных качеств акторов и от их ресурсной базы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бедерсон В.Д., Шевцова И.К. Коалиции в обмен на лояльность? Отношения власти и строительного бизнеса в крупных российских городах (на примерах Перми и Екатеринбурга) // Полития. 2020. № 4. С. 153–175.
- Витковская Т., Рябова О. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УРО РАН, 2011.
- Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М.: ИНИОН, 1999.
- Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: РОССПЭН, 2001.
- Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ГУ ВШЭ, 2012.
- Маркин В.В., Черныш М.Ф. (ред.). Малые города в социальном пространстве России. М.: ФНИСЦ РАН, 2019.
- Перегудов С.П. Корпорация, общество, государство: эволюция отношений. М.: Наука, 2003.
- Петров Н., Титков А. (ред.). Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. М.: РОССПЭН, 2010.
- Стремоухов Д.А. Оседлые бандиты и политики на подработке: исследования бизнеса и власти в российских регионах // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2021. № 1. С. 119–129.
- Тев Д.Б. Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: связи с властью и политические выгоды // Политическая наука. 2008. № 3. С. 175–193.
- Тыканова Е.В., Хохлова А.М. Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство // Журнал исследований социальной политики. 2015. № 2. С. 241–256.
- Фролова Е.В., Медведева Н.В. Социальное партнерство бизнеса и власти: взаимные ожидания и тенденции развития в современных условиях // Социологические исследования. 2018. № 2. С. 146–151.
- Черныш М.Ф., Маркин В.В. (ред.). Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы. М.: ФНИСЦ РАН, 2021.
- Чирикова А.Е. Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция. М.: НИСП, 2007.
- Чирикова А.Е. и др. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? М.: НИСП, 2005.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. М.: НИУ ВШЭ, 2017а.

- Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М.: Аспект Пресс, 2010.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Коалиции власти и бизнеса в малых российских городах // Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика / Науч. ред.: А.Н. Шохин. М.: НИУ ВШЭ, 2017б. С. 308–334.
- Babic M., Huijzeer J., Garcia-Bernardo J., Valeeva D. How does business power operate? A framework for its working mechanisms // *Business and politics*. 2022. Vol. 24. P. 133–150.
- Cochrane A. Illusions of power: interviewing local elites // *Environment and Planning A*. 1998. Vol. 30. No. 12. P. 2121–2132.
- Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in American City. New Haven: Yale University Press, 1961.
- Harding A. The history of community power // *Theories of Urban Politics*. Second edition / Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. London: Sage, 2009. P. 27–39.
- Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
- Jonas A.E.G., Wilson D. The city as a growth machine // *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later* / Ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. Albany: State University of New York Press, 1999. P. 3–20.
- Ledyayev V., Chirikova A. Business in the Power Structure of Small Russian Towns // *Europe-Asia Studies*. 2020. Vol. 72. No. 4. P. 686–711.
- Ledyayev V., Chirikova A. Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction // *European Politics and Society*. 2019. Vol. 20. No. 3. P. 315–332.
- Lowndes V., Leach S. Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities // *Local Government Studies*. 2004. Vol. 30. No. 4. P. 557–575.
- Mossberger K. Urban regime analysis // *Theories of Urban Politics*. Second edition / Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. London: Sage, 2009. P. 40–54.
- Smith J. Urban regime theory // *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* / Ed. by A. Orum. L.: John Wiley and sons, 2019. P. 2493–2505.
- Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Wanna J. Regional Political Leadership // *The Oxford Handbook of Political Leadership* / Ed. by R.A.W. Rhodes, P. Hart. Oxford: Oxford University Press, 2014. P. 564–579.

Статья поступила: 07.10.22. Финальный вариант: 10.01.23. Принята к публикации: 16.01.23.

SMALL RUSSIAN TOWN: PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN MUNICIPAL AUTHORITIES AND BUSINESS

CHIRIKOVA A.E.*, LEDYAEV V.G.**

Institute of Sociology of FCTAS RAS, Russia*; *HSE University, Russia*

Alla E. CHIRIKOVA, Dr. Sci. (Sociol.), Chief Researcher, Institute of Sociology of FCTAS RAS (chirikova_a@mail.ru); Valeri G. LEDYAEV, Dr. Sci. (Philos.), Prof., Department of Sociology, HSE University (vledyaev@hse.ru). Both – Moscow, Russia.

Abstract. The article presents the results of an empirical study conducted in 2011–2015 and 2018–2020. in four small towns in Russia. Materials of 133 in-depth interviews with representatives of city authorities and business are analyzed. Despite the policy of centralization, the relationship between local authorities and business remains diverse. Local business is poorly integrated and focuses mainly on informal interactions with local authorities. Changes in the period between the first and second stages of the study were not dramatic, and the degree of asymmetry in the relationship between local authorities and business did not undergo significant transformations.

Keywords: business, government, municipality, small town.

REFERENCES

- Babic M., Huijzeer J., Garcia-Bernardo J., Valeeva D. (2022) How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and Politics*. Vol. 24: 133–150.
- Bederson V.D., Shevtsova I.K. (2020) Coalitions in exchange for loyalty? Relations between authorities and the construction business in large Russian cities (on the examples of Perm and Yekaterinburg). *Politiya*. No. 4: 153–175. (In Russ.)

- Chernysh M.F., Markin V.V. (eds) (2021) *Small towns in Russia: new challenges, social problems and perspectives*. Moscow: FNISTS RAN. (In Russ.)
- Chirikova A. et al. (2005) *Business as an social policy actor: debtor, benefactor, partner?* Moscow: NISP. (In Russ.)
- Chirikova A. (2007) *Interaction between government and business in the implementation of social policy: regional projection*. Moscow: NISP. (In Russ.)
- Chirikova A. (2010) *Regional elites of Russia*. Moscow: Aspect Press. (In Russ.)
- Chirikova A., Ledyayev V. (2017) *Power in a Small Russian Town*. Moscow: NIU VSHE. (In Russ.)
- Cochrane A. (1998) Illusions of power: interviewing local elites *Environment and Planning A*. Vol. 30. No. 12: 2121–2132.
- Dahl R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in American City*. New Haven: Yale University Press.
- Frolova Ye., Medvedeva N. (2018) Social partnership of business and authorities: Mutual expectations and modern trends. *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 2: 146–151. DOI: 10.7868/S0132162518020150. (In Russ.)
- Harding A. (2009) The history of community power. In: *Theories of Urban Politics*. 2nd ed. Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. London: Sage: 27–39.
- Hunter F. (1953) *Community Power Structure. A Study of Decision-makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jonas A.E.G., Wilson D. (1999) The city as a growth machine. In: *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. Albany: State University of New York Press: 3–20.
- Lapina N., Chirikova A. (1999) *Regional Elites in Russia: Models of Behavior and Political Orientations*. Moscow: INION. (In Russ.)
- Ledyayev V. (2001) *Power: A Conceptual Analysis*. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)
- Ledyayev V. (2012) *Sociology of Power: Theory and Experience of Empirical Studies of Power in Urban Communities*. Moscow: GU VSHE. (In Russ.)
- Ledyayev V., Chirikova A. (2019) Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction. *European Politics and Society*. Vol. 20. No. 3: 315–332.
- Ledyayev V., Chirikova A. (2020) Business in the Power Structure of Small Russian Towns. *Europe-Asia Studies*. Vol. 72. No. 4: 686–711.
- Lowndes V., Leach S. (2004) Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*. Vol. 30. No. 4: 557–575.
- Markin V.V., Chernysh M.F. (eds) (2019) *Small towns in the social space of Russia*. Moscow: FNISTS RAN. (In Russ.)
- Mossberger K. (2009) Urban regime analysis. In: *Theories of Urban Politics*. 2nd ed. Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. London: Sage: 40–54.
- Peregudov S. (2003) *Corporation, Society, State*. Moscow: Nauka. (In Russ.)
- Petrov N., Titkov A. (eds) (2010) *Power, Business, Society in Regions: Wrong Triangle*. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)
- Smith J. (2019) Urban regime theory. In: *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Ed. by A. Orum. London: John Wiley and sons: 2493–2505.
- Stone C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stremoukhov D.A. (2021) Settled bandits and part-time politicians: studies of business and government in Russian regions. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Politologiya* [Bulletin of the Perm University. Ser. Political Science]. No. 1: 119–129. (In Russ.)
- Tev D. (2008) Owners and Developers of Real Estate in Kaliningrad: Connections with the Authorities and Political Benefits. *Polis*. No. 3: 175–193. (In Russ.)
- Tikanova E., Khokhlova A. (2015) Urban Regime in Saint Petersburg: The Role of Real and Imaginary “Growth Machines” in the Struggle for Urban Space. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies]. No. 2: 241–256. (In Russ.)
- Vitkovskaya T., Ryabova O. (2011) *Monotowns of the Middle Urals: Local Elites and Political processes*. Yekaterinburg: UrO RAN. (In Russ.)
- Wanna J. (2014) Regional Political Leadership // *The Oxford Handbook of Political Leadership* / Ed. by R.A.W. Rhodes and P. Hart. Oxford: Oxford University Press: 564–579.

Received: 07.10.22. Final version: 10.01.23. Accepted: 16.01.23.